
Faire la « guerre contre la drogue ». Relations asymétriques et adoption d'un régime répressif

Making the "War on Drugs": Asymmetric Relations and the Adoption of a Repressive Regime

Jacobo Grajales

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/19221>

DOI : 10.4000/conflits.19221

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 19 mai 2016

Pagination : 181-198

ISBN : 978-2-343-09459-5

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Jacobo Grajales, « Faire la « guerre contre la drogue ». Relations asymétriques et adoption d'un régime répressif », *Cultures & Conflits* [En ligne], 101 | printemps 2016, mis en ligne le 19 mai 2017, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/19221> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.19221>

Creative Commons License

Faire la « guerre contre la drogue ». Relations asymétriques et adoption d'un régime répressif

Jacobo GRAJALES

Jacobo Grajales est maître de conférences en science politique à l'Université de Lille (CERAPS). Il est l'auteur de Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie (Paris, Karthala, coll. Recherches Internationales, sous presse). Il travaille actuellement sur le lien entre accaparement foncier et situations de post-conflit.

En mai 1983, *Semana*, l'hebdomadaire politique le plus prestigieux de Colombie, dédiait sa Une à Pablo Escobar. Il le qualifiait de « Robin des bois » local, titre attribué en raison de la munificence dont il faisait alors preuve envers les quartiers pauvres de sa ville de Medellín ¹. À cette même époque, Carlos Lehder, fils d'un immigré allemand et pittoresque créateur du parti national-latino dont la rhétorique antiaméricaine versait dans l'exaltation du nazisme, organisait des meetings politiques sur des terrains de football où une foule exaltée attendait l'arrivée de son hélicoptère.

Comme l'illustrent ces anecdotes, l'engagement parcimonieux de la Colombie dans la guerre contre la drogue n'avait pas encore touché à cette époque tous les acteurs du trafic et n'engageait pas massivement les ressources de l'État. Les drogues – marijuana d'abord, cocaïne ensuite – n'étaient pas encore un problème majeur de sécurité et ne méritaient aucun traitement qui sortirait des routines institutionnelles. Il faut attendre le milieu des années 1980 pour que des opérations de police massives ciblent les trafiquants et que des poursuites pénales majeures soient engagées. La dynamique de répression étatique et de riposte des narcotrafiquants conduit alors le pays dans une spirale de violence ², dont le cycle dit « narco-terroriste » ne s'achève qu'avec la mort de Pablo Escobar en décembre 1993. Ces violences se mêlent par ailleurs

1. « Robin Hood païsa », *Semana*, 16 mai 1983.

2. Pécaut D., « Trafic de drogues et violence en Colombie », *Cultures & Conflits*, n° 3, 1991, pp. 141-156.

au conflit armé où s'affrontent l'État, les guérillas communistes et les groupes paramilitaires. Ainsi, alors que le trafic n'apparaissait jusqu'au début des années 1980 que comme le dernier avatar de l'économie informelle et de la contrebande, il est progressivement associé à la sécurité de l'État.

L'étude de la pénalisation du crime transnational questionne les connaissances et les méthodes dont dispose la sociologie pour rendre compte de la traduction des rapports entre les États dans le domaine politique interne³. Ainsi, pour Peter Andreas et Ethan Nadelmann « les efforts pour contrôler le crime international reflètent en définitive les intérêts et les agendas des États les plus à même d'exercer de la coercition et de la cooptation sur d'autres États⁴ ». Si ces auteurs soulignent que l'internationalisation d'un « régime global de prohibition⁵ » et sa traduction policière et pénale ne peuvent se faire sans l'intervention, la réappropriation et la participation d'acteurs politiques nationaux⁶, ils restent cependant attachés à une vision en termes d'exportation des pays dominants vers leurs zones d'influence⁷.

La « guerre contre la drogue » constitue pour beaucoup, par l'importance des moyens engagés et la violence des affrontements qu'elle déclenche, un exemple paradigmatique de ce type d'exportation et de ses effets néfastes. Or, la traduction des rapports asymétriques sur le plan international dans le jeu politique interne des pays dominés demeure un angle mort de cette littérature. Le cas colombien constitue pour Andrew Goldsmith l'exemple d'une relation où une puissance étrangère dicte une politique anti-drogues à un pays dépendant⁸. Dans une étude de cas sur les transformations de l'institution policière dans ce pays, ce même auteur, rejoint par deux chercheuses colombiennes, problématise la question en termes d'accueil favorable ou au contraire de rejet de l'influence des États-Unis par les policiers et les décideurs colombiens⁹.

3. Pour une étude qui analyse des questions théoriques comparables dans un autre domaine – les politiques migratoires – dans lequel la prise en compte de l'asymétrie pose également problème, voir El Qadim N., *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz, 2015.
4. Andreas P., Nadelmann E., *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 9.
5. Nadelmann E., « Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society », *International Organization*, vol. 44, n° 4, 1990, pp. 479-526.
6. Nous rejoignons en cela W. Walker qui plaide pour une prise en compte des stratégies des gouvernants colombiens dans la réappropriation de la pression externe. L'auteur limite cependant son analyse aux sommets de l'État, sans analyser l'environnement politique et bureaucratique de cette action, ainsi que le rôle des professionnels de la sécurité : « The limits of coercive diplomacy: U.S. drug policy and Colombian State stability, 1978-1997 », in Andreas P., Friman R. (eds.), *The Illicit Global Economy and State Power*, Boston, Rowman & Littlefield, 1999, pp. 143-171.
7. Andreas P., Nadelmann E., *op. cit.*, p. 11.
8. Goldsmith A., « Policing weak states: citizen safety and state responsibility », *Policing and Society*, vol. 13, n° 1, 2002, p. 10.
9. Goldsmith A., Llorente M.V., Rivas A., « Making sense of transnational police-building: foreign assistance in Colombian policing », in Goldsmith A., Sheptycki J. (eds.), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, Oxford and Portland, Hart, 2007, pp. 79-80.

D'autres auteurs, tels que Juan Ronderos, rejoignent cette approche, considérant non seulement que la guerre contre la drogue a été impulsée essentiellement par la pression étrangère, mais aussi qu'elle a porté atteinte aux capacités d'action et à l'autonomie des institutions colombiennes ¹⁰.

Une telle analyse se retrouve dans des études plus générales qui portent sur la transnationalisation de la lutte contre la criminalité. Goldsmith et Sheptycki interprètent ainsi ce processus comme une relation entre des pays donateurs qui attendent des résultats et des pays bénéficiaires qui doivent s'adapter à ces contraintes ¹¹. Ces approches mettent pourtant l'accent sur la nécessité de sortir d'une analyse qui réifierait les États pour être attentif à la sociologie des acteurs bureaucratiques et des entités non-étatiques ¹².

S'il est clair que la globalisation de la « guerre contre la drogue ¹³ » est marquée par des rapports d'asymétrie, il n'en demeure pas moins que la dépendance ne peut se penser en dehors des stratégies d'extraversion qui sont constitutives de la formation de l'autorité politique et de l'articulation entre le national et le global ¹⁴. L'importation d'un régime répressif en matière de lutte anti-drogues ne peut donc se comprendre comme une simple conséquence de la capacité des États-Unis à imposer des pratiques policières à des pays clients (pays andins, Mexique, Turquie...). Son étude nécessite que l'on s'interroge sur les usages dans le jeu politique interne d'une contrainte externe ¹⁵ et sur l'enchâssement de ces activités d'importation dans des conflits politiques nationaux ¹⁶. Il s'agit de s'intéresser aux pratiques et aux lieux dans lesquels la pression externe est réappropriée dans des jeux bureaucratiques et des stratégies politiques internes, mais aussi la manière dont elle participe à l'extension des appareils sécuritaires et aux transformations de la justice. En bref, elle ne

10. Ronderos J., « The war on drugs and the military: the case of Colombia », in Beare M.E. (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, pp. 205-236.

11. Goldsmith A., Sheptycki J., « Introduction », in Goldsmith A., Sheptycki J. (eds.), *op. cit.*, p. 18.

12. Sheptycki J., « The "drug war": Learning from the paradigm example of transnational policing », in Sheptycki J. (ed.), *Issues in Transnational Policing*, London, Routledge, 2000, p. 217.

13. Pour une analyse de l'imposition du régime de prohibition dans les premières années de l'internationalisation de la lutte anti-drogues, voir Friman H.R., *Narcodiplomacy: Exporting the U.S. War on Drugs*, Ithaca, Cornell University Press, 1996. Pour une analyse plus générale de l'internationalisation de l'activité policière des États-Unis, voir Nadelmann E.A., *Cops Across Borders: the Internationalization of Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State Univ Press, 1994 ; Andreas P., Nadelmann E., *op. cit.* Des analyses très fines sur le cas des relations bilatérales entre les États-Unis et le Mexique, portant sur la question du contrôle frontalier figurent dans Andreas P., *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

14. Bayart J.-F., « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique Internationale*, n° 5, 1999, p. 97-120 ; Hibou B., *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996.

15. Favarel-Garrigues G., « La reformulation domestique russe des enjeux moraux de la lutte anti-blanchiment », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 185, n° 3, 2005, p. 573.

16. Favarel-Garrigues G., Godefroy T., Lascoumes P., *Les sentinelles de l'argent sale*, Paris, La Découverte, 2009.

peut ignorer l'enchevêtrement complexe du national et de l'international et les nombreux points de rencontre entre la politique étrangère et la politique de sécurité ¹⁷.

À travers une étude de cas, cette contribution cherche à poser quelques jalons pour la prise en compte de ces relations inégales dans l'étude de la transnationalisation du maintien de l'ordre. La Colombie, l'un des lieux centraux de la guerre globale contre la cocaïne et bénéficiaire majeur de l'aide militaire et policière étatsunienne en la matière, illustre bien les problèmes que pose l'étude du lien entre relations asymétriques et importation des pratiques répressives. Cette contribution s'intéresse à une période – entre les années 1970 et le début des années 1990 – où l'institutionnalisation d'un problème sécuritaire se réalise de manière progressive. Elle se concentre sur les processus endogènes et les formes de réappropriation de la politique étatsunienne. En observant les origines de cette politique, il s'agira de mettre l'accent sur la construction du problème, sur son indétermination et sur la complexité des modes d'appropriation.

Nous analyserons ces événements comme le fruit de l'interaction entre trois processus distincts ¹⁸. Tout d'abord un processus de politisation, c'est-à-dire une « requalification qui résulte d'un accord pratique entre les agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités ¹⁹ ». Ensuite un processus de sécuritisation, autrement dit un ensemble de pratiques qui, par un travail sur les représentations des menaces inscrivant un problème dans le domaine de l'exceptionnel, le redéfinissent comme relevant du champ de la sécurité ²⁰. Enfin, un processus d'internationalisation, autrement dit une définition des objectifs, instruments et justifications d'une politique publique dans le rapport des acteurs à l'international ²¹. Notre analyse suivra un fil chronologique, montrant d'abord les cadrages endogènes du problème, qui se rattachent à des domaines d'action publique bien définis ; nous analyserons dans un second temps la manière dont la violence favorise l'abandon des routines administra-

17. Les travaux de Didier Bigo analysent en profondeur cet enchevêtrement. Voir, parmi d'autres, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 1996 ; « When two become one. Internal and external securitisations in Europe », in Kelstrup M., Williams M.C. (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, Londres, Routledge, 2000, pp. 171-204.

18. Cette approche s'inspire des travaux de Philippe Bourbeau qui propose d'étudier la manière dont les processus de politisation et sécuritisation rentrent en interaction : Bourbeau P., « Politisation et sécuritisation des migrations internationales : une relation à définir », *Critique Internationale*, n° 61, 2013, p. 127.

19. Lagroye J., « Le processus de politisation », in Lagroye J. (ed.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 360-361.

20. Balzacq T., « A theory of securitization. Origins, core assumptions, and variants », in *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, Londres, Routledge, 2011, pp. 1-29.

21. Sur ces formes de circulation voir Dumoulin L., Saurugger S., « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, n° 48, 2010, p. 9.

tives et l'enchevêtrement accru de la politique étrangère et de la politique de sécurité ²².

Sources : Cette contribution repose en partie sur des données recueillies lors d'entretiens avec des professionnels de la sécurité, à l'occasion d'un séjour de dix mois (2011) dans le cadre d'une thèse de science politique à Sciences Po Paris ²³. Ces entretiens rétrospectifs ont été complétés par la consultation de sources écrites, notamment des écrits produits par les acteurs eux-mêmes (mémoires, prises de position). Les questions liées au rapport entre acteurs colombiens et étatsuniens seront traitées grâce à des documents produits par l'ambassade étatsunienne et par diverses agences étatiques de ce pays. La consultation de sources administratives colombiennes, venant compléter celles-ci n'a pas été possible, car ce type d'archives n'est pas accessible. Nous avons cherché à compenser ce biais évident par les sources orales, par la littérature de première main déjà mentionnée et par des travaux scientifiques produits en Colombie et reposant généralement sur une connaissance directe des milieux bureaucratiques.

Les drogues : un problème colombien

Entre diplomatie et lutte contre la délinquance

Le problème des drogues est abordé en Colombie bien avant les déclarations belliqueuses de Richard Nixon en 1971. Avant que le problème n'émerge comme une menace à l'ordre politique et social, de très divers « cadrages ²⁴ » coexistent. Son traitement relève avant tout de problématisations « techniques ²⁵ », qui correspondent à des routines institutionnelles de divers secteurs d'action publique. Ainsi, le code pénal de 1936 définit la vente et la consommation de drogue comme des délits contre la santé publique. L'interdiction de la plantation de marihuana et de feuille de coca est instaurée en 1947 ; elle s'accompagne de la criminalisation d'autres substances associées aux populations indigènes comme la *chicha* (alcool de maïs ou de fruits) et le *yagé* ²⁶.

22. La première version de ce texte a bénéficié des conseils attentifs et avertis de Gilles Favarel-Garrigues. Je l'en remercie très chaleureusement. Mes remerciements vont également aux lecteurs anonymes de *Cultures & Conflits*, pour leurs commentaires et conseils.

23. Grajales J., *Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie*, Paris, Karthala, sous presse.

24. Nous faisons ici référence à l'utilisation du concept dans la sociologie des problèmes publics et des politiques publiques. Pour une présentation de ces usages, voir Henry E., *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007 ; Surel Y., « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000, pp. 495-512.

25. Nous nous référons ici aux travaux de Yannick Barthe sur l'interaction entre problématisations techniques et politiques : « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », in Lagroye J. (dir.), *op. cit.*, pp. 475-492.

26. Hallucinogène aussi connu sous le nom d'*ayahuasca* et couramment utilisé par les populations amérindiennes du bassin de l'Amazonie et de l'Orénoque, ainsi que dans l'arrière-pays Pacifique en Colombie et en Équateur.

Alors que la production de marihuana se développe en Colombie dès les années 1960 ²⁷, les premières formulations du problème sont étrangères au registre sécuritaire. En 1977 l'Association nationale d'institutions financières (ANIF) met en garde le gouvernement sur le risque de déstabilisation monétaire, provoqué par les quantités inédites de devises que le trafic de cannabis fait entrer dans le pays. Elle préconise la légalisation de la production de marihuana, qui permettrait la régulation des flux financiers ²⁸.

Parallèlement, des prises de position nettement plus agressives caractérisent les cercles diplomatiques. La Colombie ratifie ainsi les textes internationaux qui criminalisent le commerce international de stupéfiants (la convention de 1961 sur les narcotiques ou celle de 1971 sur les substances psychotropes). Une telle prise de position correspond largement aux orientations diplomatiques des gouvernements de l'époque, qui cherchent à se positionner comme des alliés clés des États-Unis dans la zone andine ²⁹. Alexandra Guáqueta estime que l'engagement actif et précoce de la Colombie dans ces débats internationaux est davantage lié à l'image qu'ont les gouvernants colombiens de la place de leur pays sur la scène internationale – celle d'une nation respectable du bloc occidental – qu'à une quelconque pression étrangère ³⁰. Point de « diplomatie coercitive ³¹ » donc, mais plutôt un alignement d'intérêts largement en phase avec les routines institutionnelles des milieux diplomatiques de l'époque.

Le problème des drogues subit d'autres formes d'internationalisation. Une collaboration entre la police colombienne et les organismes étatsuniens de répression du trafic existe dès le milieu des années 1970 ³². Mais l'internationalisation du sujet ne bouleverse pas les routines administratives, ni à Bogotá ni à Washington. Pour les États-Unis, la Colombie est encore un acteur mineur du trafic. La priorité gouvernementale est alors l'héroïne, production inexistante à l'époque dans ce pays ³³.

De leur côté, les gouvernants colombiens prennent des décisions contradictoires en matière de lutte contre le trafic. Alors que des moyens supplémentaires sont alloués à la police, le gouvernement crée en 1975 un guichet

27. Betancourt D., García M., *Contrabandistas, marimberos y mafiosos*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994.

28. Source : Asociación nacional de instituciones financieras, *Marihuana: legalización o represión*, Bogota, Biblioteca ANIF, 1979.

29. Pardo R., Tokatlian J.G., *Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo-Uniandes, 1989, p. 165 sqq.

30. Guáqueta A., « Change and continuity in U.S.-Colombian relations and the war against drugs », *Journal of Drug Issues*, vol. 35, n° 1, 2005, p. 28.

31. Selon l'expression de Walker W., « When policies collide », *op. cit.*

32. Source : National security archive – dorénavant NSA (Quarterly Narcotics Report – Colombia October – December 1975. Confidential, Cable, January 19, 1976, CD00231).

33. Source : NSA (GOC Narcotics Reorganization and Associated Assistance Request. Confidential, Cable, February 19, 1976, CD00234).

spécial à la Banque centrale servant à échanger des grandes quantités de dollars de provenance inconnue. Le « guichet sinistre » comme le baptise la presse, permet le blanchiment légal de millions de dollars issus du trafic ³⁴. Ceci illustre la volonté du gouvernement de faire face à des demandes contradictoires, dont l'incompatibilité ne chamboule en rien les divisions du travail politique et administratif à l'intérieur de l'État ³⁵. Plus largement, une telle action exemplifie bien le poids de l'approche financière du trafic dans les milieux décisionnels. Un tel cadrage tardera beaucoup à être mis en cause ; ainsi, alors que la libéralisation massive de l'économie colombienne au début des années 1990 ouvre des facilités supplémentaires pour le blanchiment de l'argent de la drogue, une régulation des flux d'argent « sale » ne date que du milieu de la décennie.

Mobilisations endogènes

La signature d'un traité d'extradition en 1979 ne soulève initialement aucune opposition majeure ³⁶. Il s'agit d'une question purement diplomatique qui ne trouve aucune traduction dans le jeu politique interne. Or, dès 1981 des grandes figures du trafic, dont beaucoup cherchent à s'intégrer dans les cercles patriciens malgré l'origine « mystérieuse » de leur fortune, s'attellent à faire entendre leur opposition. Si certains publient des tribunes dans la presse pour dénoncer le supposé abandon de la souveraineté nationale par le gouvernement ³⁷, d'autres déploient des moyens d'influence plus directs. Le financement de campagnes politiques permet ainsi de construire un réseau politique, et parfois peut même servir de porte d'entrée dans la politique électorale. À Medellín, qui est alors l'un des centres névralgiques du négoce, le narcotrafiquant Pablo Escobar concourt ainsi aux élections législatives de 1982 comme suppléant d'un baron libéral local.

La question de l'extradition est évoquée durant la campagne présidentielle de 1982, où le candidat victorieux, le conservateur Belisario Betancur proteste contre la violation à la souveraineté nationale que constituerait le traité. Souhaitant adopter une ligne diplomatique plus indépendante, la présidence de Betancur est marquée par la rhétorique nationaliste, qui ne met cependant pas en doute les pratiques de collaboration entre Bogotá et Washington ³⁸.

34. Dabène O., « Les narcodémocraties andines », *Les Études du CERI*, n°20, 1996, p. 9.

35. Une situation relativement similaire à celle qui est décrite par A. Marchant dans le cas de la France, où le problème de l'héroïne est abordé par les services de police, en coopération avec leurs homologues américains, bien avant que le politique ne s'en saisisse : « La French Connection, entre mythes et réalités », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 115, n° 3, 2012, pp. 89-102.

36. Pardo Rueda R., *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, CEREC/Norma, 1996, p. 184.

37. Par exemple « Manifiesto: Los Extraditables », *El Espectador*, 13 février 1983.

38. Pardo R., Tokatlian J.G., *op. cit.*, p. 181 sqq.

Si la politisation de la question de l'extradition n'altère pas fondamentalement le statut du problème des drogues, elle lui apporte une visibilité nouvelle et marque pour la première fois l'action politique de certains trafiquants. Or c'est en vertu d'une mobilisation d'une autre nature que la situation bascule. Lors des élections de 1982, des « entrepreneurs de morale ³⁹ » se saisissent de la question du financement des campagnes politiques par l'argent des narco-trafiquants. Il s'agit de personnalités publiques comme l'évêque de la ville d'Armenia, mais aussi d'un secteur dissident du parti libéral, le « Nouveau Libéralisme ». Le chef de file de ce courant, le sénateur Luis Carlos Galán, dénonce les « classes émergentes » issues du trafic, dont les millions injectés dans les campagnes seraient un élément de la délégitimation de la politique. Dans l'Antioquia, où la campagne est marquée par le soutien ouvert des trafiquants aux politiques, Galán expulse de son parti les candidats compromis.

Le Nouveau Libéralisme se positionne lors des élections comme un acteur clef du jeu partisan, notamment en raison de son succès auprès des classes moyennes urbaines ; son discours de moralisation dénonce les pratiques affairistes et le place sur la scène partisane comme le premier représentant du renouveau des mœurs politiques. Les usages en vigueur instaurant la règle d'une représentation des principales formations partisans, Betancur nomme l'un des fondateurs du courant, Rodrigo Lara Bonilla, au poste de ministre de la justice. En tant que parlementaire, Lara était l'un des protagonistes de la dénonciation des narcotrafiquants. Devenu ministre, il ordonne des enquêtes contre d'importants trafiquants, notamment Pablo Escobar. Il se dit également favorable à l'extradition, allant à l'encontre de la position officielle du Président. Il cherche même à passer outre l'opposition de celui-ci ; ainsi, en août 1983, peu de temps après sa prise de fonctions, Lara rencontre l'ambassadeur étatsunien et lui suggère d'adresser une note diplomatique au ministère des affaires étrangères pour demander l'extradition de Carlos Lehder. Alors qu'il sait que le Président hésite sur le sujet, il donne une conférence de presse le 26 août où il révèle les informations que possède la justice américaine sur Lehder ⁴⁰.

Or, l'initiative de Lara est vue comme une croisade personnelle ⁴¹. Et pour cause, il est la seule personnalité du gouvernement à considérer que le problème des drogues constitue une menace pour la société. Le 10 mars 1984, Lara organise une opération conjointe entre la police colombienne et la DEA (*Drug enforcement administration*) pour perquisitionner le complexe de

39. Selon l'expression de H. Becker in *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985. Voir aussi, pour une présentation classique de la place de ces acteurs dans la construction des problèmes publics, Spector M., Kitsuse J.I., John I., *Constructing Social Problems*, New Brunswick et Londres, Transaction, 1987.

40. Source : NSA (Extradition Request: Carlos Lehder. August 26, 1983, CD00382 ; Extradition of Lehder, August 30, 1983, CD00383).

41. Samper D., « ¿Qué tan sólo dejamos a Lara ? », *El Tiempo*, 3 mai 1984.

Tranquilandia, une unité de production de cocaïne située dans les forêts du Caquetá, où la police saisit près de quatorze tonnes de cocaïne. La propriété appartenait à des narcotrafiquants de Medellín.

Lara est assassiné quelques semaines plus tard, le 30 avril 1984, ce qui déclenche la réaction de l'exécutif. Pendant l'enterrement de son ministre, le Président Betancur dénonce énergiquement les *narcos* et affirme pour la première fois sa volonté de mettre en application le traité d'extradition. Des perquisitions dans les résidences de plusieurs des trafiquants les plus visibles sont organisées dans les jours qui suivent. Des biens immobiliers appartenant à Carlos Lehder sont saisis.

La rhétorique de la guerre contre la drogue cache en réalité une incapacité du gouvernement colombien, pendant les années suivant l'assassinat du ministre Lara, à adopter une ligne claire sur le problème du trafic. Alors que le Président déclare vouloir déployer toute la force de l'État à son encontre, la possibilité de négociation avec des trafiquants n'est pas totalement écartée. Ainsi, la situation demeure incertaine. Le problème des drogues s'est clairement politisé, en raison des croisades morales comme celle du ministre, mais aussi du débat public sur l'extradition. Le lien avec l'international reste donc limité et l'influence directe des États-Unis n'est pas déterminante. L'escalade de violence qui marque les années suivantes contribue cependant à modifier les jeux. Son influence sur le traitement du problème n'est cependant pas automatique ⁴². Elle dépend aussi d'une recomposition des milieux de la sécurité, un élément qui modifie en profondeur l'articulation entre les sphères interne et externe.

Une recomposition du champ de la sécurité

Bien avant ces premières initiatives de politisation, il existe des formes d'action qui associent le recours à l'international et la sécuritisation du problème des drogues. Le lien entre ces deux processus constitue même l'un des bouleversements majeurs dans le champ de la sécurité, qui voit l'émergence de nouveaux professionnels du maintien de l'ordre, notamment au sein de la police.

Dans ce domaine, les débuts de l'interaction entre l'interne et l'externe peuvent être datés du début des années 1970. À partir de 1973 la DEA organise des formations pour des professionnels colombiens du maintien de l'ordre. Des douaniers et des agents de l'Inspection générale se forment aux tech-

42. En effet, les politiques sécuritaires ne s'inscrivent pas dans un schéma action/réaction mais doivent être analysées à partir de « la nature et l'évolution des relations d'interdépendances entre ces différents univers sociaux, en même temps que les contraintes – internes et externes – auxquelles ils sont soumis ». Bonelli L., « Un ennemi "anonyme et sans visage" », *Cultures & Conflits*, n° 58, 2005, pp. 101-129.

niques d'enquête en matière de stupéfiants ⁴³. Des telles formations constituent des facteurs d'avancement de carrière, d'autant plus que le domaine de la lutte anti-drogues est paré d'un capital symbolique certain, qui découle de la possibilité de devenir les « élèves » puis les « partenaires » d'une agence étrangère comme la DEA ⁴⁴. Dans un tel cas on voit bien la complexité du rapport à l'étranger. La création de nouveaux services anti-drogues fait partie des engagements souscrits par les gouvernants colombiens avec Washington. Or bien souvent, Bogotá n'apporte que les ressources humaines. L'entraînement et les équipements sont massivement financés par les fonds étatsuniens.

Ces processus d'extraversion acquièrent une dynamique propre dès lors que le rapport entre maintien de l'ordre interne et l'international tend à s'institutionnaliser. Le cas de la police en est paradigmatique. En effet, jusqu'aux années 1980 la police colombienne est une institution à l'existence précaire placée sous la tutelle des militaires. Or le commandement de l'armée est réticent à s'engager dans la lutte anti-drogues. Les généraux considèrent que leur mission de sécurité intérieure doit se limiter à la contre-insurrection et que la poursuite de délinquants tels que les narcotrafiquants ne correspond pas à l'*ethos* militaire ⁴⁵. Ce renoncement ouvre une fenêtre d'opportunité aux policiers, qui peuvent réclamer le monopole sur la question des drogues ; celle-ci devient ainsi un vecteur d'autonomisation institutionnelle et de valorisation d'un statut social jusque-là peu prestigieux.

En 1972, la direction générale de la police nationale crée un service anti-drogues (*Servicio antinarcóticos*) ; initialement doté de cinquante agents, l'effectif double dans les trois années suivantes. Cette croissance est largement alimentée par des fonds étatsuniens, déployés par le biais de l'USAID (*US agency for international development*) ; ainsi en 1974 et 1975, 541 000 dollars bénéficient au programme de coopération, qui comprend l'envoi de deux « conseillers anti-drogues » et le financement de voitures et équipements de communication ⁴⁶. Les prérogatives de l'unité sont étendues en 1980. Ceci fait suite à des accords de coopération qui assurent un financement inédit de 13 millions de dollars de fonds étatsuniens et qui permettent d'étendre l'action de la police à des zones diverses du territoire colombien, grâce à l'installation d'unités territoriales ⁴⁷.

43. Guáqueta A., *Change and Continuity in United States-Colombian Relations, During the War Against Drugs, 1970-1998*, D.Phil in International Relations, University of Oxford, Somerville College, 2002, p. 73.

44. Comme le souligne Nadelmann E.A., *op. cit.*

45. Leal Buitrago F., *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*, Bogotá, Planeta, 2006.

46. Source : U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Foreign Assistance Authorization. Arms Sales Issues, 17 juin-5 décembre, 1975, p. 616.

47. Source : NSA (Implications for the United States of the Colombian Drug Trade. Special National Intelligence Estimate, June 28, 1983. CD00376).

L'extension progressive des prérogatives de la police est le résultat de mobilisations diverses et de la manière dont celles-ci se saisissent des ressources de l'extraversion. Ceci est bien illustré par l'exemple de l'éradication des plantations de coca par aspersions aériennes. Une telle méthode est préconisée par Washington dès le début des années 1970⁴⁸. Or, les responsables colombiens sont réticents à s'engager dans des telles actions. Les militaires considèrent que s'attaquer aux moyens de subsistance des paysans dans les campagnes risquerait de pousser ceux-ci dans les bras de la guérilla. Ce sont donc en priorité des responsables de la police qui plaident auprès des politiques pour l'adoption de cette méthode. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre avec l'arrivée de Rodrigo Lara au ministère de la justice. Ainsi un programme expérimental d'aspersion aérienne, ciblant prioritairement les plantations de marihuana, est adopté en décembre 1983. À cette fin, un service chargé de la coordination des opérations aériennes est créé au sein de la police nationale. L'assassinat de Lara est suivi d'opérations du même type, montrées par le gouvernement comme une riposte contre les narcotrafiquants. Le successeur de Lara, Enrique Parejo, devient un fervent défenseur de la méthode. À partir de 1984 l'herbicide Paraquat, interdit par le Congrès étatsunien en raison de sa forte toxicité, est remplacé par le Glyphosate, ce qui facilite l'adoption d'un nouveau programme d'aspersion. Dans les années suivantes, des mobilisations paysannes et des protestations nombreuses à l'intérieur de l'État (au parlement mais aussi dans les ministères et agences chargés des questions de santé et environnement) limitent grandement l'ampleur des opérations d'aspersion, dont l'efficacité est mise en cause et les effets néfastes dénoncés. Un nouvel élan sera donné à l'aspersion au début des années 1990.

Cependant, les hésitations politiques sur l'utilisation de l'aspersion n'empêchent pas les policiers anti-drogues d'utiliser ces opérations comme un vecteur pour étendre leur domaine d'action. Ainsi, les besoins de coordination justifient la fusion du service anti-drogues et du service aérien de la police en 1987, pour constituer une direction à part entière de la police nationale⁴⁹. La concentration de moyens importants – près de 300 hommes et trente-cinq aéronefs affectés aux missions d'aspersion, des équipements intégralement financés par Washington – consolide ainsi la place de la police anti-drogues comme l'une des agences les mieux financées du domaine du maintien de l'ordre.

48. Bagley B.M., « Colombia and the War on Drugs », *Foreign Affairs*, vol. 67, n° 1, 1988, p. 71 ; Tokatlian J.G., « Glyphosate and drug control policy in Colombia », in Bagley B.M., Walker III W. (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, University of Miami, North-South Center, 1995, pp. 149-157.

49. Sur les réorganisations successives de la police, voir Llorente M.V., *Perfil de la policía colombiana*, Bogotá, CEDE - Paz Pública. Universidad de Los Andes, 1997.

Bien sûr, cela s'accompagne par des formes de différenciation au sein de la police. Alors qu'une élite se spécialise dans la lutte anti-drogues, les ressources apportées par l'international se répartissent de manière très inégale. Les conditions de travail d'une majorité de policiers contrastent avec les ressources allouées aux unités d'élites, ce qui renforce le risque de corruption. Ceci est bien illustré par le cas des Centres d'attention immédiate (CAI), des postes de police de proximité montrés dès le milieu des années 1980 comme une manière de rapprocher la police des citoyens, mais largement sous-dotés ⁵⁰. Selon un ancien ministre de la défense, ces structures seraient devenues, notamment dans la ville de Medellín, un lieu privilégié pour l'établissement de relations collusives entre policiers et narcotrafiquants ⁵¹.

On le voit, si le lien entre le problème des drogues et la relation avec les États-Unis est déjà central à l'époque, il s'exprime davantage par les stratégies d'extraversion, comme celles des professionnels de la sécurité, que par l'imposition unilatérale d'un régime de prohibition. De plus, des formes de politisation endogènes, qui s'appuient sur des conflits propres au champ politique colombien, revêtent une importance essentielle. Or une telle situation bascule rapidement. Les cadrages alternatifs du problème des drogues, qui le catégorisaient comme un illégalisme ordinaire, sont balayés après l'assassinat du ministre Lara. Cependant, cela ne suffit pas à expliquer l'inscription durable du problème des drogues dans l'agenda sécuritaire.

Un problème de sécurité

La situation que nous venons de décrire se caractérise par une relative sectorisation des conflits politiques, qu'il s'agisse de l'approbation d'un traité d'extradition, des luttes pour la moralisation de la politique ou des concurrences entre professionnels de la sécurité. Or, dès le début des années 1980, les interactions entre ces différents secteurs sont de plus en plus fortes. La violence déployée par un groupe de narcotrafiquants, fédérés autour de Pablo Escobar, aboutit à une « conjoncture fluide », qui rend inopérantes les routines institutionnelles et inscrit le problème des drogues comme un axe d'activité incontournable et contraignant ⁵². Ceci favorise un brouillage des distinctions entre la politique interne et la politique étrangère, que l'exemple de l'utilisation stratégique de l'extradition illustre bien. Nous examinerons donc successivement la question du déploiement de la violence « narco-terroriste » et les tentatives des gouvernants colombiens pour y répondre.

50. Goldsmith A., Llorente M.V., Rivas A., *op. cit.*, p. 97.

51. Pardo Rueda R., *op. cit.*, pp. 339-340.

52. Cette analyse s'inspire des travaux de Michel Dobry (*Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986/2009) et de la lecture qu'en propose Richard Banégas (« Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures & Conflits*, n° 12, 1993, pp. 105-140).

Après l'assassinat de Lara, le gouvernement utilise l'extradition comme principale arme contre les narcotrafiquants, extradant quatre individus dès janvier 1985. Conscients des faiblesses du système judiciaire colombien, les gouvernants s'appuient sur les demandes d'extradition formulées par les États-Unis pour mettre en scène leur intransigeance face aux *narcos*.

En réponse à la répression de l'État, une partie du milieu trafiquant entend influencer le gouvernement par le déploiement d'une pression violente, sous la forme extraordinaire d'attentats terroristes et d'assassinats de personnalités politiques. L'organisation d'une campagne de violence commence en 1986. En juillet de cette année, le magistrat de la Cour suprême Hernando Baquero est assassiné. Quelques mois plus tard, en novembre, un attentat détruit la statue qui avait été construite en honneur du ministre Lara à Bogotá. L'acte est mis en scène par ceux qui se présentent comme un groupe terroriste, « les extraditables » (*Los extraditables*). Le communiqué qui accompagne l'attentat lance le mot d'ordre du groupe : « nous préférons un tombeau en Colombie à une prison aux États-Unis ⁵³ ». Ces actions ont comme principal but d'influencer les délibérations de la Cour suprême, qui examine alors la constitutionnalité du traité d'extradition. En décembre 1986, la Cour invalide le traité de 1979, pour défaut de procédure.

La violence atteint le cœur même des élites politiques, intellectuelles et économiques, comme l'illustre l'assassinat de Guillermo Cano, figure tutélaire du journalisme colombien, en décembre 1986. À partir de ce moment-là, Escobar et ses alliés utilisent la violence comme un moyen de pression sur le gouvernement. S'ils mettent sur la table la promesse de l'arrêt de leurs activités criminelles, ils entendent obtenir des garanties juridiques très larges, les protégeant contre l'extradition mais aussi leur permettant de garder leur fortune après une éventuelle reddition à la justice. À cette fin, ils utilisent, en plus des assassinats de juges, policiers et élus, l'enlèvement de personnalités politiques pouvant servir de monnaie d'échange. Ainsi, en janvier 1988, le candidat à la mairie de Bogotá – et fils d'un ancien président – Andrés Pastrana est enlevé. L'Inspecteur général de la Nation ⁵⁴ Carlos Mauro Hoyos est séquestré et assassiné quelques jours plus tard.

53. « Extraditables destruyen busto de Lara Bonilla », *El Tiempo*, 16 novembre 1986.

54. L'Inspecteur général (*procurador general de la nación*) a principalement deux fonctions. Il représente les citoyens devant l'État et garantit le respect des garanties juridiques. Il est également chargé du contrôle disciplinaire des fonctionnaires. Il ne doit pas être confondu avec le Procureur général (*fiscal general*) qui est le chef du parquet (*fiscalía general de la nación*). La traduction de ces termes en français s'appuie sur le nom adopté par les institutions colombiennes dans leurs publications en langue anglaise.

Le second semestre de l'année 1989, un nouveau cap est franchi dans la violence. Entre juillet et août, le gouverneur et le commandant de police du département de l'Antioquia sont tués ; le 18 août, le candidat aux élections présidentielles de 1990 et grand favori des sondages, Luis Carlos Galán est assassiné lors d'un meeting. Pendant les dernières semaines de l'année, les plus grands attentats terroristes dans l'histoire du pays sont commis. Un avion commercial est détruit en plein vol par une bombe, tuant les 107 passagers et les membres de l'équipage. Le siège de l'agence centrale des renseignements, le DAS, est détruit par l'explosion d'un autobus chargé d'explosifs. Près d'une centaine de bombes explosent en quelques mois dans les principales villes du pays.

La polarisation autour de la question de l'extradition a des effets inattendus. Pour le gouvernement, le recours à cet outil juridique constitue le seul rempart face à la violence des narcotrafiquants, les carences de la justice colombienne ne pouvant être palliées que par la menace d'une poursuite à l'étranger. Or, l'extradition alimente également le sentiment d'une guerre vaine, une « guerre pour autrui » (*guerra ajena*), selon la formule couramment utilisée à l'époque. Elle serait la preuve de la primauté des intérêts étrangers sur l'intérêt national, qui aurait conduit le pays dans un conflit sanglant, dont la conduite répondrait essentiellement aux priorités de Washington. Une telle critique n'est pas absente de la décision d'invalider le traité prise par la Cour suprême.

Faire face à des contraintes contradictoires

Ces contraintes contradictoires conduisent le gouvernement à déployer des stratégies diverses. D'une part, il tente – avec peu de succès – divers montages juridiques afin de contrer l'opposition de la Cour suprême à l'extradition. D'autre part, il cherche à reformuler le rapport entre les violences internes et la politique étrangère, notamment en mettant en scène un appel à la solidarité internationale. Enfin, devant l'impossibilité d'extrader les narcotrafiquants, il tente de fournir aux juges colombiens les moyens de lutter contre le trafic. La réforme judiciaire profonde à laquelle ce dessein aboutit, abondamment financée par les États-Unis, entérine l'influence de Washington dans la conduite des politiques internes. Nous examinerons successivement ces trois processus.

Au lendemain de l'arrêt de la Cour qui décidait l'inconstitutionnalité du traité d'extradition, une nouvelle loi adopte les mêmes dispositions. Dans ces conditions, le gouvernement parvient à appliquer pour la première fois ces mesures contre une figure majeure du milieu ; Carlos Lehder est ainsi extradé en février 1987 et condamné à la réclusion à perpétuité par une cour étatsunienne. Un tel geste intervient alors que le climat de violence ne cesse de se dégrader. En janvier 1987 Pablo Escobar ordonne un attentat contre Enrique

Parejo, ancien ministre de la justice et ambassadeur en Hongrie. Des tueurs à gage sont envoyés à Budapest, où ils ratent leur cible de peu. C'est dans un tel contexte que la Cour suprême invalide pour la seconde fois l'extradition, après des longues discussions qui ont nécessité la nomination d'un juge auxiliaire pour départager les magistrats. L'extradition est rétablie en janvier 1988 pour la troisième fois, en mobilisant un traité vieux d'un siècle, mais cette fois-ci c'est le Conseil d'État qui invalide la décision.

L'intérêt de l'extradition ne découle pas uniquement de la menace qu'elle fait peser sur les narcotrafiquants. Son existence est essentielle pour l'activité policière. En effet, par l'intimidation, la dissimulation et la corruption, la plupart des grandes figures du narcotrafic réussissent à échapper à des mises en examen de la part de juridictions colombiennes. Si des procès existent, ils sont souvent au point mort, suite à l'assassinat des témoins ou à la disparition des pièces à conviction. Quand bien même un juge s'aviserait à faire avancer un procès, il risque sa vie. Dans ces conditions, la seule base juridique solide pour produire des mandats d'arrestation contre des *narcos* notoires est l'existence d'une demande d'extradition. En l'absence d'une telle ressource, les arrestations ne peuvent s'effectuer, ou bien elles aboutissent à des rapides mises en liberté.

Les difficultés de la justice pour faire face au narcotrafic conduisent à des mises en cause internationales de la Colombie, accusée de mansuétude envers les trafiquants. Si ces pressions internationales sont réelles, elles alimentent aussi le discours gouvernemental qui consiste à affirmer le caractère inéluctable de la guerre contre la drogue. L'exemple des incidents diplomatiques de 1988 illustre bien cela. Les deux premières années de la présidence de Virgilio Barco sont ponctuées par des scandales provoqués par la libération de grandes figures du narcotrafic. Des manœuvres juridiques permettent à des individus comme Jorge Luis Ochoa ou Gilberto Rodríguez Orejuela, contre lesquels pèsent des accusations dans des juridictions étatsuniennes, de sortir de prison après quelques jours de détention. Ces incidents jettent le discrédit sur le système de justice colombien ainsi que sur les autorités gouvernementales. La libération d'Ochoa en décembre 1988, alors que le département d'État demande son extradition, est la goutte d'eau qui fait déborder le vase. L'administration Reagan doit alors faire face à des attaques au Congrès, où le représentant démocrate Charles Rangel lui reproche un manque de résultats. Des sanctions voilées sont donc décidées. Elles ciblent les exportations et les voyageurs colombiens, arrêtés dans les ports maritimes et aériens par une application stricte des réglementations. Après une plainte de la Colombie à l'Organisation des États américains (OEA) et grâce à l'intermédiation de l'ambassadeur des États-Unis à Bogotá Anthony Gillespie, l'affaire se solde par une lettre où le Président Ronald Reagan salue la contribution de la Colombie à la guerre globale contre la drogue ⁵⁵.

On le voit, la pression étatsunienne peut parfois s'exprimer de manière frontale. Or, elle n'est pas univoque. En effet, la mise en scène de la contrainte fournit au Président colombien des ressources politiques face à ses détracteurs. Si devant des parlementaires de son propre parti et des leaders de l'opposition conservatrice Barco évoque le caractère inéluctable de la guerre contre la drogue, publiquement le Président poursuit une stratégie différente ⁵⁶. Son discours est axé sur la volonté de renverser les rapports internationaux inégalitaires, en « partageant le fardeau » de la lutte contre la drogue. Ces arguments sont mobilisés dans des espaces tels que l'Assemblée générale de l'ONU, où Barco qualifie le trafic des drogues de « crime contre l'humanité », où encore au sommet de Carthagène, qui réunit le Président Bush et ses homologues des pays andins. L'organisation de cette réunion aurait d'ailleurs donné lieu à des négociations avec les présidences du Pérou et de la Bolivie, afin d'obtenir que le sommet ait lieu en Colombie. Par ailleurs, le gouvernement colombien ne se limite pas à demander une aide policière où militaire ; dans les négociations bilatérales il cherche également à obtenir des avantages commerciaux pour les exportations colombiennes ⁵⁷.

Les moments les plus spectaculaires de la violence narco-terroriste fournissent des arguments à ces revendications. À la suite de l'assassinat du candidat présidentiel Luis Carlos Galán, Barco obtient des nouvelles aides des États-Unis, mais aussi du Royaume-Uni qui propose notamment son appui pour l'entraînement des forces spéciales. Dans ce cas, la quête de fonds de la part de Bogotá coïncide à une volonté du Président Bush, quelques mois après sont arrivée au pouvoir, de présenter des nouvelles actions en matière de lutte anti-drogues. Un groupe de travail composé de fonctionnaires colombiens et étatsuniens est donc créé à la hâte, entre la fin août 1989 et le début du mois de septembre, de manière à définir les actions à financer ⁵⁸. Les crédits restants dans les autres programmes d'aide militaire sont mobilisés, pour arriver à la somme de 65 millions de dollars. Ces montants s'ajoutent aux fonds mobilisés dans le cadre de la « stratégie andine » présentée par Bush, qui prévoit de consacrer 2 milliards de dollars sur une période de cinq ans à la lutte contre la drogue dans la région ⁵⁹.

Bien que les autorités étatsuniennes insistent pour que Bogotá cherche une issue à l'imbroglio de l'extradition, les fonctionnaires de Washington sont conscients de l'impossibilité de pallier aux difficultés de la justice colombienne

55. Guáqueta A., *op. cit.*, p. 133.

56. Source : entretiens avec des anciens collaborateurs de V. Barco, février-mars 2011.

57. Source : NSA (Legislative Initiatives for the Andes, Confidential, Memorandum, September 07, 1989. CD00567)

58. Cet épisode m'a été rapporté par un ancien consultant en matière de sécurité (Entretien, janvier 2011). Il est d'ailleurs raconté par l'un des acteurs à avoir participé à l'équipe colombienne : Pardo Rueda R., *De primera mano, op. cit.*, p. 195-6.

59. Source : NSA (Andean Narcotics Strategy: Informing Host Governments, Cable, September 07, 1989. CD00568)

par ce seul biais ⁶⁰. C'est la raison pour laquelle le problème de la réforme de la justice est progressivement internationalisé. Face à l'escalade de la violence, les demandes du gouvernement colombien aux États-Unis concernent avant tout les moyens de protection pour les juges, tels des voitures blindées et des gilets pare-balles. Pour répondre à ces demandes, un fonds de protection judiciaire est créé en 1989 par Washington et abondé de 5 millions de dollars ⁶¹.

Dans un premier temps, la coopération en matière de renforcement de la justice est cependant conduite dans le cadre des routines institutionnelles habituelles et n'est pas déterminée par le paradigme anti-drogues. Dès 1986, USAID met en place un partenariat avec un acteur privé, la Fondation pour l'éducation supérieure (FES), afin de travailler au renforcement de l'appareil judiciaire. Or à cette époque, la Colombie n'est pas une priorité pour USAID, qui concentre ses moyens en Amérique centrale, notamment au Salvador.

La donne change lorsque la centralisation de toutes les activités d'enquête sous l'autorité d'un procureur général de la Nation (*Fiscal general de la Nación*) est évoquée par les décideurs colombiens ⁶². En 1991, un accord bilatéral est signé, qui prévoit un programme pluriannuel de 36 millions de dollars afin de collaborer à la création de cette nouvelle institution. L'accord intergouvernemental marque une reprise du projet par les autorités publiques colombiennes, notamment le ministère de la justice et les représentants du pouvoir judiciaire. Du côté étatsunien, le projet est directement géré par l'ambassadeur à Bogotá, ce qui indique la centralité de la question judiciaire dans l'agenda bilatéral. L'évolution des montants alloués par USAID au programme de réforme judiciaire traduit ces transformations ⁶³. Ainsi, entre 1986 et 1990 ils passent de 290 000 à 2,6 millions de dollars.

La « guerre contre les drogues » finit ainsi par être perçue par des nombreux acteurs politiques colombiens comme la seule issue possible dans un contexte marqué par une violence qui menace la stabilité des institutions. Dans un tel contexte, la maximisation des profits dans la relation avec les États-Unis devient l'un des axes majeurs de la politique étrangère. Une telle configuration tend même à se routiniser. Ainsi, la sévère dégradation des rela-

60. Source : NSA (Colombia: Implications of the Presidential Election. Secret, Intelligence Report, May 22, 1990. CD00622).

61. Source : NSA (Executive Summary: Implementation of Andean Action Plan – Colombia. Confidential, Cable, October 17, 1989. CD00584).

62. L'ambassade étatsunienne rapporte la présence du projet dans le programme présidentiel du candidat César Gaviria. Source : NSA (Colombia: Implications of the Presidential Election. Secret, Intelligence Report, May 22, 1990. CD00622).

63. Ces informations sont extraites de : Unites States General accounting office (GAO), *Report to congressional requesters. Promising approach to judicial reform in Colombia*, septembre 1992 ; USAID, *Mid-term evaluation of the justice sector reform project*, 14 avril 1995.

tions bilatérales durant la présidence d'Ernesto Samper (1994-1998) pourrait faire penser à une mise en cause du modèle que l'on vient de décrire. Or, si les soupçons de financement illégal qui pèsent sur Samper, que l'on accuse d'être un proche des *narcos* de Cali, marquent une nouveauté, ils ne mettent pas en cause l'enchevêtrement entre les relations internationales et la politique de sécurité. En effet, la dénonciation interne est conduite par le Procureur général, fortement soutenu dans sa démarche par Washington. Si les canaux diplomatiques habituels perdent alors de leur pertinence (le gouvernement étatsunien allant jusqu'à retirer le visa de Samper), le partenariat en matière de lutte anti-drogues ne perd pas son dynamisme. En effet, cette époque de crise bilatérale est aussi marquée par la poursuite du renforcement des relations entre la police colombienne et Washington. Les gouvernants étatsuniens vont alors même jusqu'à introniser le commandant de la police, le général Rosso José Serrano, « meilleur policier du monde », afin de souligner l'iniquité du Président. Bien que cet épisode mérite des recherches complémentaires, il est clair qu'un tel moment de « diplomatie coercitive » ne met pas en cause la place centrale jouée par les ressources de l'extraversion dans le jeu politique colombien ni l'internationalisation du champ des professionnels de la sécurité.

Les évolutions plus récentes se caractérisent quant à elles par l'entrée en scène des militaires et l'articulation entre la lutte contre la drogue et la contre-insurrection⁶⁴. Une telle dynamique est fortement impulsée par les gouvernements d'Andrés Pastrana (1998-2002) et d'Álvaro Uribe (2002-2010). Ce dernier promeut même un nouveau cadrage du problème qui associe lutte contre le narcotrafic et guerre contre le terrorisme afin d'obtenir un ferme soutien des États-Unis dans son dessein anti-guérilla. Si la présidence de Juan Manuel Santos (2010-aujourd'hui) se caractérise par une prise de distance par rapport au discours belligérant de son prédécesseur, le régime répressif n'est pas réellement concurrencé par des initiatives de dépénalisation. Seul l'accord de paix avec la guérilla des FARC pourrait venir bouleverser un tel paysage politique, où la guerre contre la drogue est devenue, plus qu'une obligation, une rente.

64. Ronderos J., *op. cit.* Sur les conflits que cela déclenche à Washington, où l'on craint que l'aide étatsunienne ne vienne profiter à des unités militaires qui se rendent par ailleurs responsables de terribles violations des droits de l'homme voir Tate W., « Human rights law and military aid delivery: a case study of the Leahy Law », *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, n° 34, 2011, pp. 337-354.